

VU Research Portal

De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasi-strafrecht

Schuilenburg, M.B.

published in

Krisis

2009

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Schuilenburg, M. B. (2009). De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasi-strafrecht. *Krisis*, 6-23.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

MARC SCHUILENBURG

DE SECURISERING VAN DE SAMENLEVING OVER DE RELATIE TUSSEN VEILIGHEIDSZORG, BESTUUR EN QUASISTRAFRECHT

Krisis, 2009, Issue 3
www.krisis.eu

Inleiding

De afgelopen twintig jaar hebben de opkomst laten zien van nieuwe partijen in de veiligheidszorg. Niet alleen de overheid, en in het verlengde daarvan de politie, vervullen een taak op dit terrein, maar daarnaast ook een bonte verzameling van internationale en maatschappelijke actoren. NGO's, multinationals, scholen, woningbouwverenigingen, voetbalclubs, winkeliersverenigingen, burgers, het is vanzelfsprekend geworden dat ook zij – in eigentijds jargon – ‘verantwoordelijkheid nemen’ (Garland 1996; 2001, 113-127) en zelf veiligheidsprogramma's ontwikkelen en uitvoeren. In meer of mindere mate is daarbij sprake van samenwerking met de politie. Verschillende (vooral Engelse) termen zijn geïntroduceerd om deze ‘horizontalisering van de veiligheidsaanpak’ te duiden: *multilateralisation* (Bayley en Shearing 2001), *preventative partnerships* (Garland 2001), *third party policing* (Mazerolle en Ransley 2005), *pluralisation* (Jones en Newborn 2006), en zo meer. Hoewel ieder van deze termen een ander accent legt, komen ze overeen in de constatering dat de uitoefening van ‘politieachtige taken’ (*policing*) niet meer exclusief is voorbehouden aan de politie (*police*). Verklaringen hiervoor worden onder meer gezocht in de sterke stijging van de criminaliteit sinds de jaren 1980 en de beperkte

mogelijkheden van de overheid om het criminaliteitsprobleem het hoofd te bieden.

Om deze verschuiving van een bredere context te voorzien, richt ik mij in dit artikel op de colleges *Sécurité, territoire, population* en *Naissance de la biopolitique* die Michel Foucault geeft aan het Collège de France tussen 11 januari 1978 en 4 april 1979.¹ Foucault spreekt hierin van een nieuwe machtsverhouding die hij ‘securiteit’ (*sécurité*)² noemt en die een andere mentaliteit van denken meebrengt over het ‘besturen’ van het leven en de levensomstandigheden van mensen (*bios*), namelijk in termen van preventie, zekerheid, normering en risico. Terwijl de relatie van ‘veiligheid’ met ‘criminaliteit’ pas van recente datum is, spoort de ontwikkeling daartoe met de hoofdlijnen van Foucaults analyse over het vraagstuk van volksgezondheid, en meer in het bijzonder met de aanpak van de ziekte ‘de pokken’. Op een opvallende manier wordt zo het domein verruimd van wat over veiligheid gezegd kan worden.

De vraag die ik daarbij uitwerk, is hoe in onze samenleving in toenemende mate relaties worden gelegd tussen gezondheid en criminaliteitsrisico's. In de beantwoording daarvan ga ik allereerst in op de kenmerken van het nieuwe begrippenapparaat dat Foucault in zijn collegereeksen introduceert. Daarna sta ik uitgebreid stil bij de manier waarop verschillende elementen uit zijn analyse terugkeren in de wijze waarop het veiligheidsvraagstuk hedentendage wordt bestuurd. Dit brengt me vervolgens tot de introductie van een fenomeen dat ik *quasistrafrecht* noem: de strafbaarstelling en handhaving van klassieke delicten door andere partijen dan politie en justitie op basis van civiele overeenkomsten. Uiteindelijk laat ik zien hoe de *securisering* van de Nederlandse samenleving na de jaren 1980 leidt tot het samen opgaan van zorg en handhaving.

De pokken

Het meest opvallende aspect aan Foucaults collegereeks *Sécurité, territoire, population* is dat zijn machtsanalyse met de term ‘securiteit’ een andere wending krijgt. Securiteit is, het zij direct opgemerkt, niet een

volledig uitgewerkt machtsconcept. Enerzijds zal dit te maken hebben met het feit dat Foucault nooit de bedoeling had te komen tot een volledig uitgewerkte theorie van macht. Geregeld geeft hij (1976, 109; 1980, 198; STP, 2) te kennen dat zijn onderzoek naar machtsverhoudingen zich niet richt op een ‘theorie van macht’, maar op een ontwikkeling van een ‘analytiek van relaties van macht’. Dat betekent dat Foucault niet geïnteresseerd is in ‘de ontologische vraag naar het wezen van de macht’ (De Folter 1987, 88), maar in de wijze waarop macht werkt in concrete situaties, vanuit een bepaalde plaats of vanuit een bepaald punt. Anderzijds komt uit de collegereeksen het beeld naar voren dat Foucault zelf ook nog zoekende is om zijn nieuwe machtsanalyse af te bakenen van eerdere formuleringen over soevereiniteit en discipline. Stelt hij in de eerste drie colleges van *Sécurité, territoire, population* de machtsverhouding securiteit aan de orde, daarna komt deze nauwelijks meer aan bod en maakt plaats voor een omvattende studie naar een, wat hij noemt, ‘genealogie van de moderne staat’ (STP, 354).

Afgezien van het feit dat Foucault securiteit in de colleges slechts fragmentarisch aan de orde stelt, kan nu al worden gesteld dat de aantrekkingskracht van het begrip schuilt in de aandacht die het vestigt op een reeks van belangrijke ontwikkelingen op het snijvlak van staat en samenleving en taken van de overheid. Concrete aangrijpingspunten om de machtsvorm securiteit te specificeren, vindt Foucault allereerst in de bestrijding van de ziekte ‘de pokken’ omdat die – anders dan lepra en de pest – niet kan worden begrepen vanuit een soevereine (uitsluiting) of disciplinaire machtsuitoefening (insluiting) (vgl. Schuilenburg 2008). Achter de aanpak van lepra en de pest gingen volgens Foucault ‘twee manieren schuil om macht uit te oefenen over mensen’ (1975, 200; 2003, 43-48; STP, 9-10) en besmetting van bewoners te voorkomen. In het geval van lepra werden de zieken afgezonderd. Leprozen of melaatsen werden verbannen uit hun dorp of stad, weggezet in de buitenwereld of de zee opgestuurd in ‘narrenschepen’. Zoals Foucault stelt: ‘De leproos wordt uitgestoten, verbannen en afgezonderd; hij verdwijnt in een massa die nauwelijks differentiatie behoeft’ (1975, 200). Vanzelfsprekend wilden de autoriteiten ook de pestlijders op veilige afstand houden, maar in Foucaults (1975, 198; 2000, 145; 2003, 45) uiteenzetting van de bestrijding van deze ziekte is toch te lezen dat een andere tactiek werd gehanteerd dan bij

het gevaar van lepra. In het geval van de pest werd de stad opgedeeld in verschillende districten die weer verder werden opgedeeld in wijken. Deze kwamen stuk voor stuk onder gezag te staan van een ambtenaar die belast werd met allerlei huishoudelijke aangelegenheden. Tegelijkertijd vatten militairen post bij iedere poort en hoek van de straat om ervoor te zorgen dat niemand zijn woning kon verlaten. Daarbij werd er een register aangelegd om alle inwoners van de stad ‘in te sluiten’. Pas nadat de insluiting compleet was, kon worden overgegaan tot relatieve afzondering van de pestlijders in een afgesloten ruimte.

Beide machtstechnieken maken deel uit van een ander type samenleving. De bestrijding van de pest vond volgens Foucault plaats in de disciplinaire samenleving van de zeventiende en achttiende eeuw. De aanpak van lepra daarentegen is exemplarisch voor de soevereine maatschappij daarvoor. Juist op deze twee punten – macht en samenleving – hebben zich de afgelopen decennia grote veranderingen voorgedaan. Die veranderingen, zo blijkt uit de collegereeks *Sécurité, territoire, population*, worden vooral merkbaar in de controlerende en regulerende technieken om de ziekte ‘de pokken’ te bestrijden. Aan de hand van medische campagnes en inentingspraktijken wordt het probleem van de pokken aangepakt. Dit gaat niet alleen gepaard met het aanleggen van uitgebreide rapporten en verslagen van allerlei ziektes die de mogelijkheid hebben uit te groeien tot epidemieën, schrijft Foucault (vgl. 2000, 154), ook worden ongezonde plekken in de stad gelokaliseerd en, indien nodig, vernietigd. De systematische en succesvolle aanpak van de ziekte zal nu tot weinig vragen meer leiden, maar volgens Foucault was deze praktijk ondenkbaar in termen van de medische rationaliteit en medische theorie uit dezelfde tijd. Wat maakt de bestrijding van de pokken zo bijzonder?

In de eerste plaats spreekt Foucault over het ‘preventieve karakter’ (STP, 58) van de aanpak. De enige echte behandeling tegen pokken is preventief vaccineren, een ontdekking van de Engelse arts Edward Jenner (1749-1823) die met positief resultaat mensen die koepokken hadden gekregen, inentte met een stam van het koepokkenvirus. Hoewel de Fransman Louis Pasteur in 1881 de algemene toepasbaarheid van deze aanpak inzag, gaat de naam ervan terug op de ontdekking van Jenner. ‘Vaccinia’ is afgeleid van het Latijnse woord voor ‘koe’ (‘vacca’). Opvallend is het grote succes dat

wordt geboekt met het vroegtijdig inenten van mensen ter voorkoming van de ziekte. De methode wordt binnen enkele jaren toegepast in Parijs, Wenen en Genève. Niet lang daarna wordt ze ook praktijk in plaatsen als Constantinopel, Berlijn en Boston in Noord-Amerika. Uiteindelijk is in 1977 de wereld ‘officieel’ pokkenvrij (vgl. Pols 1997).

In de tweede plaats richt deze techniek zich op de gehele ‘bevolking’ van een land. Bij de toepassing van de maatregel wordt geen onderscheid gemaakt tussen ‘de zieken’ en ‘de gezonden’, tussen ‘de abnormalen’ en ‘de normalen’. Meer bepaald ligt er geen tweedeling of tegenstelling ‘goed-slecht’ aan ten grondslag. Kenmerkend is dat alle inwoners als een geheel worden gezien. In het verlengde wijst Foucault erop dat de condities waaronder mensen leven en de wijze waarop hun lichaam als drager van biologische processen functioneert (volksgezondheid, geboorte en sterfte, gemiddelde levensduur) onderdeel worden van een nationale politiek die daarbij gebruik maakt van wetenschappen als de statistiek – waarvan de etymologische betekenis verwijst naar ‘de kennis van de staat, van de krachten en bronnen die een staat op een bepaald moment kenmerken’ (STP, 274). Dezelfde ontwikkeling leidt ertoe dat de bevolking geleidelijk een zelfstandig object van weten en macht wordt. Ze wordt in de woorden van Foucault ‘doel van surveillance, analyse, interventie, van initiatieven die gericht zijn op modificatie, en zo verder’ (2000, 95).

In de derde plaats kan aan de ziekte een ‘normaal’ sterftecijfer worden verbonden. Niet alleen toont de statistiek aan dat gemiddeld 1 op de 7.782 inwoners aan de pokken komt te overlijden, ook kunnen verschillende ‘normaliteiten’ met elkaar worden vergeleken. Voor iedere leeftijd en ieder beroep, in iedere regio, stad of delen van een land kan namelijk het sterftecijfer worden berekend. Zo hebben kinderen onder de drie jaar een grotere kans op besmetting met een fatale afloop dan andere leeftijds-categorieën. Dit gegeven wordt afgeleid uit twee grafieken. De eerste grafiek laat het gemiddelde sterftecijfer zien; de tweede geeft de risico’s per categorie weer. De ontdekking van ‘het normale’, zo schrijft Foucault (STP, 57), vertrekt dus niet vanuit het ‘vage gebied van de non-conformiteit’ (1975, 181), zoals in het geval van discipline waarin allerlei technieken worden uitgeoefend om te komen tot een ‘normering’ (*normation*) van een sociaal-cultureel veld.³ Ze neemt juist afstand van het discipli-

naire machtsvertoog voor zover dit is gekoppeld aan ‘de macht van de norm’ (1975, 186). Terwijl de norm zich als dwingend principe manifesteert binnen disciplinerende voorzieningen als scholen, tuchthuizen, werkplaatsen, fabrieken en kazernes komt in de machtsvorm securiteit ‘het normale’ voorop te staan.⁴ Deze normalisering werkt niet via de technieken van discipline en in de interne ordening van bepaalde praktijken, maar sorteert effect door uit statistische gegevens de norm af te leiden en die vervolgens van buiten over de bevolking te leggen met als doel personen, groepen of gebieden te identificeren die een potentieel risico vormen voor de sociale interactie en ordening.

Een nieuwe machtsvorm

Het zijn deze fundamentele veranderingen binnen het gezondheids-vraagstuk die volgens Foucault de weg hebben geopend voor een transformatie in de negentiende eeuw van disciplinaire mechanismen naar een machtsvorm die hij ‘securiteit’ noemt en die nader geconcretiseerd wordt door middel van modaliteiten als preventie, bevolking, normering en risico. Met betrekking tot de intrede van securiteit in de samenleving wijst Foucault nog op twee andere praktijken die te maken hebben met een zorgende functie in de brede zin van het woord: de ‘stad’ en ‘schaarste’. In het geval van ‘de stad’ constateert hij dat deze steeds meer wordt ingericht en opgedeeld om een snelle circulatie van goederen en personen mogelijk te maken. Een goede straat, aldus Foucault (STP, 19-20), is een omgeving waar niet alleen de risico’s op ongemak (ziekte, diefstal) zijn geminimaliseerd, maar die ook zo is ingericht dat onverwachte gebeurtenissen (veel passanten of voertuigen) soepel kunnen worden gemanaged zonder dat dit leidt tot opstoppen of stilstand van het verkeer.

Met betrekking tot het probleem van ‘schaarste’ illustreert Foucault de nieuwe machtsrelatie door te wijzen op het feit dat de economische opvatting van het mercantilisme, dat een hoge mate van economische bemoeienis door de staat met zich meebracht ten aanzien van het bevorderen en structureren van de verbouw en verkoop van graan (controle op

prijzen, opslag en export), is verlaten voor een nieuwe economische analyse, die van de fysiocraten, waarin een vrije circulatie van graan mogelijk wordt. Securiteit werkt volgens Foucault hier ‘centrifugaal’ (STP, 45). Dit betekent dat het niet zorgt voor segmenten of duidelijke breuklijnen, zoals in het geval van discipline, maar juist de neiging heeft steeds verder uit te breiden door nieuwe elementen te integreren in steeds groter wordende circuits. Met betrekking tot het probleem van schaarste leidt dat tot een systeem van voortdurende expansie. Vrije circulatie biedt namelijk niet alleen een garantie voor hogere winsten, maar blijkt ook ‘een beter securiteitsmechanisme tegen de gesel van schaarste’ (STP, 34). Vanaf de productie en verkoop van graan worden dan ook steeds meer gebieden in het traject betrokken: ‘psychologie, gedrag, de manier van handelen van producenten, kopers, consumenten, importeurs en exporteurs, en de wereldmarkt’ (STP, 45).

In het kader van een analyse van de wijze waarop het veiligheidsvraagstuk heden ten dage wordt bestuurd, levert de term echter meteen de nodige problemen op, omdat het Franse *sécurité* niet alleen verwijst naar de betekenis van ‘veiligheid’, maar etymologisch ook verwant is met een woord als ‘zekerheid’ – *securitas* in het Latijn, dat in het Romeinse recht wordt gebruikt in combinatie met *pax* (vrede) en *libertas* (vrijheid). Enerzijds werd daarmee de bescherming van leven en goed binnen de nationale staat mee uitgedrukt. Daarbij ging het vooral om de bescherming van plaats, straat en markt. Op deze plekken moest je door de overheid beschermd worden tegen burgers die ‘kwaad’ in de zin hadden. Anderzijds stond *securitas* voor de veiligheid van een bepaalde gemeenschap. In deze zin werd het meer opgevat als datgene wat nu defensie wordt genoemd: de bescherming van stad, staat of land tegen krachten van buiten (vgl. Van Zuijlen 2008, 12-14).

In het Engels keren beide betekenissen van het woord terug in *safety* en *security*. Terwijl *safety* betrekking heeft op de bescherming tegen gevaar in het gewone, dagelijkse leven, duidt *security* op de veiligheid van een land of ander collectief tegen aanvallen en bedreigingen die het functioneren van de samenleving zelf raken (vgl. Buruma 2005, 5-6). Een meer algemener duiding van de termen geeft Bauman (1999, 17; 2000, 160-161). Hij stelt dat *safety* om de bescherming gaat van iemands lichaam en zijn

onmiddellijke omgeving (eigendom, huis, gemeenschap) en *security* om de positie en levensomstandigheden van een persoon (datgene wat hij heeft bereikt en waar hij aanspraak op maakt). Daarmee verbonden articuleert Bauman echter tevens het begrip *certainty* dat, in zijn woorden, draait om het verschil tussen ‘redelijkheid en dwaasheid, tussen betrouwbaar en bedrog, tussen nuttig en nutteloos’ (1999, 17), dat wil zeggen: het heeft betrekking op alle onderscheidingen die we dagelijks maken en die ons helpen beslissingen te nemen waarvan we geen spijt krijgen. *Certainty* draait met andere woorden om een mate van voorspelbaarheid die de onzekerheid van het onbekende moet wegnemen of voorkomen.⁵

Hoewel het bijzonder lastig is om in concrete gevallen de grens te bepalen tussen *safety*, *security* en *certainty*, is het de gezamenlijke inzet van deze drie begrippen die de kern vormt van wat ik de ‘securisering van de samenleving’ zou willen noemen. Daaronder versta ik de geleidelijke bezetting van de samenleving sinds de negentiende eeuw door allerlei technieken die de toekomst onder controle moeten brengen, of beter gezegd: veilig en zeker dienen te stellen. Deze securiteitstechnieken onderscheiden zich van de techniek van discipline, zoals die door Foucault (1975, 139) is beschreven als de methode om individuele lichamen tot productieve, efficiënte en gehoorzame eenheden te maken en die werd toegepast in gevangenissen, kloosters, scholen en werkplaatsen. De reden is hierin gelegen dat securiteitstechnieken vanwege hun reflexieve aard naar de toekomst wijzen, het mogelijk maken gebeurtenissen te ‘voorspellen’ en daarmee te ‘voorkomen’. Deze these ligt in het verlengde van bekende noties als *actuarial justice* en risicostatistiek (Feely en Simon 1992; 1994; Van Swaaningen 1996). Daarin gaat het niet meer om de terugkeer van de dader in de maatschappij door middel van resocialisatie, maar om het identificeren en classificeren (en de facto ‘onschadelijk maken’) van handelingen of gedragingen die een bedreiging kunnen vormen voor de sociale orde. Securisering is echter een ruimer en daarom hier meer bruikbaar begrip omdat het streven naar veiligheid en zekerheid zich niet beperkt tot het terugdringen van het criminaliteitsprobleem, maar vanaf het begin al is doorgedrongen in een veelheid aan praktijken en milieus, waarbij de vervlechting van politiek met allerlei zachte middelen van zorg de meest opvallende is.

Ofschoon Foucault in *Sécurité, territoire, population* spreekt van een 'securiteitssamenleving' (STP, 11) gaat hij niet zover dat daarmee een soevereine of disciplinaire machtsuitoefening zou zijn verdwenen. Het is volgens Foucault beter te spreken van een driehoek: 'sovereiniteit, discipline en bestuurskundig management, met de bevolking als belangrijkste doel van besturen en de technieken van securiteit als een essentieel mechanisme daarvan' (STP, 107-108 en 353). Hoewel het, intellectueel gezien, verleidelijk is de verschillen tussen soevereiniteit, discipline en securiteit verder uit te werken, lijkt het zinvoller de bijzondere manier van regulering te duiden die hier plaatsvindt. Onder meer in het zonet gegeven citaat blijkt dat het vraagstuk van securiteit namelijk nauw verbonden is met het geheel aan vragen dat wordt opgeroepen door het verschijnsel van 'besturen en bestuurd worden, het leiden (*conduire*) en geleid worden (*se conduire*)' (STP, 364). Dit besturen van het leven en de levensomstandigheden van mensen duidt Foucault aan de hand van het neologisme '*gouvernementalité*' ('bestuurlijkheid'), een term die voor het eerst valt in het college van 1 februari 1978.⁶ In contrast met staatscentrische benaderingen, zoals je die aantreft in politieke filosofieën van Machiavelli (1513 [1995]) en Hobbes (1651 [2002]), ligt hierin niet de nadruk op het monopolie van de overheid om de sociale orde in stand te houden, maar op een 'wereld van bestuur' (Wood en Shearing 2009, 14).⁷

Machiavelli versus Bacon

Het perspectief van waaruit Foucault kijkt naar het vraagstuk van '*gouvernementalité*' heeft weinig van doen met de gangbare literatuur over de politieke geschiedenis van de moderne staat. Daarin is een belangrijke plaats weggelegd voor Machiavelli's *Il principe* (Machiavelli 1513 [1995]). Volgens Machiavelli is het doel van het uitoefenen van macht het versterken en beschermen van het vorstendom. Daartoe moeten de gevaren worden geïdentificeerd die het vorstendom kunnen bedreigen en er een kunst worden ontwikkeld om machtsrelaties te manipuleren om zo het vorstendom te verdedigen. In dat opzicht geldt de verhandeling van Machiavelli als exemplarisch voor een soevereine machtsuitoefening die zich richt naar het territorium waarover wordt geregeerd. Het

probleem van Machiavelli betreft dus niet de staat, maar primair de relatie van de vorst, zo oordeelt Foucault (1976, 128; 2000, 316; 2004, 156; STP, 243), over datgene waarover hij zijn heerschappij uitoefent. De ratio ligt daarmee niet op het 'beheren' van de relaties tussen mensen, maar op het 'beheersen' van de bevolking en de bescherming van het grondgebied. Wat Foucault echter wil laten zien is dat moderne bestuursvormen, in tegenstelling tot de soevereiniteit, niet besloten liggen in 'goddelijke, natuurlijke, of menselijke wetten' (2000, 317), maar op het niveau van de bevolking zelf.

Hiervoor verwijst Foucault in *Sécurité, territoire, population* (STP, 267-272) onder meer naar *Of seditions and troubles*, een korte tekst van de zestiende-eeuwse filosoof Francis Bacon. Bacon gaat in deze tekst uiterst gedetailleerd in op de gronden van een mogelijk oproer in een samenleving. Die kunnen te maken hebben met zowel te veel armoede als met een te grote ontevredenheid onder de bevolking. Van de twee is armoede de gevaarlijkste omdat, zoals Bacon (2001) dat beeldend uitdrukt, 'de opstanden van de buik de ergste zijn'. Het gevoel van ontevredenheid daarentegen heeft weinig te maken met de buik. Dit ongemakkelijke gevoel heeft veel meer van doen met de gedachtegang van het hoofd. Of het hoofd de gang van zaken wel in juist perspectief ziet, is daarbij niet van belang. Niet alleen kan ontevredenheid te maken hebben met frustraties over de kleinste dingen, ook kun je er moeilijk van uitgaan dat mensen zich altijd sociaal wenselijk gedragen. Vaker blijken ze te handelen uit puur eigenbelang, zo schrijft Bacon. Toch laat zijn betoog zich niet louter lezen als een eenzijdig pleidooi voor de versterking van de macht van de vorst. Na enkele beschouwingen over aanleidingen tot oproer (zoals veranderingen van wetten, onderdrukking en belastingen) spreekt Bacon ook over mogelijke oplossingen om datzelfde gevaar te voorkomen. Opvallend is dat hij zich daarbij vooral richt op maatregelen die de welvaart onder de bevolking moeten vergroten, waarbij hij denkt aan het geven van meer aandacht aan fabrieken, het reguleren van prijzen van verkoopbare zaken en het matigen van de belastingen.

In het licht van de verandering van de organisatie van het veiligheidsvraagstuk, waarmee dit artikel opende, is het interessant om *Of seditions and troubles* te vergelijken met *Il principe* van Machiavelli. Op het eerste

gezicht gaan beide teksten over het gevaar van opstand tegen de gevestigde orde. Ze lijken het ook eens te zijn over het feit dat dit gevaar zowel van het volk als van de adel kan komen. Ten slotte zijn Bacon en Machiavelli van mening dat een machthebber zich hiertegen kan wapenen door af en toe tegemoet te komen aan de wensen van zijn onderdanen. Maar anders dan in Machiavelli's *Il principe* betreft Bacon het veiligheidsvraagstuk niet primair op de versterking van de macht van de vorst. Staat met andere woorden bij Machiavelli de macht van de soeverein voorop, in de tekst van Bacon moet deze volgens Foucault wijken voor een beschouwing van de aard en functie van de bevolking. Daarmee definieert hij als een van de eersten de bevolking als een opzichzelfstaande entiteit, als een belangrijk aangrijpingspunt voor moderne bestuursvormen die zich bezighouden met collectieve zaken als de verbetering van stedelijke condities, het welzijn, gezondheid en, zoals we in de volgende paragrafen zullen zien, de veiligheid van burgers. Besturen kan namelijk direct gericht worden op de bevolking door mensen te beïnvloeden door middel van grootschalige campagnes, of indirect door technieken die het mogelijk maken, zonder dat de bevolking zich daarvan bewust is, het gedrag en de activiteiten van mensen te sturen. Op die manier worden de mechanismen van securiteit gecontrasteerd met de mechanismen waarmee de soeverein, tot de moderne tijd, streefde de veiligheid van zijn territorium te waarborgen. 'Territorium' en 'bevolking' zijn hier tegenpolen, stelt Senellart (2009, 378) terecht vast in zijn bespreking van de colleges van Foucault.

Securiteit en besturen

Weliswaar heeft Foucault in zijn werk altijd afstand gedaan van een eenzijdige verhouding van macht met betrekking tot de staat en het geheel aan staatsapparaten, toch mag je hieruit niet concluderen dat in het proces van securisering er geen rol is weggelegd voor de staat. Deze volgt logischerwijze uit zijn nieuwe analyse van machtsverhoudingen waarvoor de bestrijding van de pokken exemplarisch is. De systematische aanpak van deze ziekte draaide om de aanpak van de condities waaronder mensen leven en de wijze waarop hun lichamen als dragers van biologische pro-

cessen functioneren. Belangrijker is dat Foucault in zijn bespreking van de interdependentie van geneeskundige regimes en de levensomstandigheden van de bevolking laat zien hoe de steeds verder verfijnende securisering zich ongeproblematiseerd kan doorzetten op andere gebieden. Zaken als 'gezondheid, welzijn (dat is, voldoende welvaart, standaard van leven), veiligheid en bescherming tegen ongevallen' (Foucault 1983, 215) komen zo voor een belangrijk deel onder controle van de staat, dat wil zeggen: de rationalisering en uitwerking van deze zaken centraliseert zich in een vorm van weten en wordt mede uitgeoefend onder toezicht van staatsinstituten.

Het heeft weinig zin de securisering van de samenleving te zien als een terugkeer naar de soevereine macht van de staat. De instantie van de moderne staat is 'geen universalisme noch een autonome bron van macht' (BOP, 77). In een dergelijk proces is de staat bovendien nooit de bron van alle relaties. Daarnaast zal ze nooit het gehele veld van actuele machtsrelaties kunnen bezetten in een samenleving. Deleuze wijst in zijn monografie over het werk van Foucault hier met klem op: 'Wanneer de "Staatvorm" dus zoveel machtsrelaties heeft ingenomen, betekent dit niet automatisch dat deze relaties ervan kunnen worden afgeleid' (1988, 76). Meer bepaald moet de staat in meervoud worden gedacht, dat wil zeggen niet als 'een huishouden, een kerk, of een wereldrijk', maar in de betekenis van 'staten' (BOP, 5). Een dergelijke opvatting impliceert dat een werking van een voortdurende securisering, die in ieder afzonderlijk geval heel verschillend zal zijn, juist wordt geproduceerd in pedagogische, juridische, economische, familiale en seksuele praktijken of milieus en dat dit een algehele integratie aanmoedigt op het niveau van de staat.

De these dat securisering langzaam maar zeker een veelheid aan sociale milieus in bezit neemt, wordt door meer auteurs beschreven, zoals Slama (1993) en Ericson (2007). De meest recente bijdrage komt van Jonathan Simon die in *Governing through crime* (2007) beschrijft hoe de aanpak van het criminaliteitsprobleem enerzijds wordt bestuurd door een samenspel van uiteenlopende partijen waarvan de staat er één is (maar wel een partij die zeer invloedrijk is) en anderzijds dat praktijken als huisvesting, welzijnswerk, scholing, gezondheid en het aanbod van publieke goederen als water en energie, heringericht worden volgens de logica van het veilig-

heidsdenken (vgl. 2007, 4). Zo leidt het tegengaan van de groeiende criminaliteit onder jongeren er bijvoorbeeld toe dat scholen, in samenwerking met gemeente, politie en justitie, reglementen opstellen op grond waarvan leraren hun leerlingen kunnen fouilleren wanneer ze vermoeden dat ze wapens op zak hebben. Kortom, niet alleen wordt de notie van ‘criminaliteit’ gebruikt om allerlei maatregelen te motiveren die andere bedoelingen hebben, ook zijn in uiteenlopende domeinen de technologieën, praktijken en metaforen van het strafrechtelijk systeem meer aanwezig dan ooit tevoren.

Deze constatering heeft echter een nadrukkelijke aanvulling omdat de hier gesignaliseerde securisering een contractuele neerslag vindt in lokale samenwerkingsverbanden tussen de overheid en andere partijen waarin de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de deelnemende partijen opnieuw wordt uitgevonden, geformuleerd en gelegitimeerd. Een fraai Nederlands voorbeeld is de samenwerking tussen winkeliers, gemeente, politie en Openbaar Ministerie om overlastgevend gedrag te voorkomen (vgl. Wesselink e.a. 2009). Ondernemers hebben hierbij zelf maatregelen ontwikkeld om overlastgevers een winkelontzegging op te leggen die in de gehele binnenstad van kracht is. Hiermee zijn private partijen, namelijk winkeliers en beveiligingspersoneel, (deels) verantwoordelijk voor het opsporen en bestraffen van klassieke strafrechtelijke delicten als diefstal, belediging, bedreiging en vernieling. Voor een antwoord op de vraag welke rationaliteit in deze contracten overheerst, onder meer met betrekking tot de aard en achtergrond van de aan te pakken problemen, de te volgen werkwijze en de effecten (inclusief gevaren en grenzen) hiervan, zal ik in de volgende paragraaf eerst het beleid van de Nederlandse overheid bespreken met betrekking tot de organisatie van het veiligheidsvraagstuk. Niet om daarmee de verhouding van de staat tot securiteit voorop te plaatsen, maar om te achterhalen hoe door middel van een systematische reflectie op de nieuwe situatie andere partijen dan justitie en politie steeds dichter rondom het vraagstuk van securiteit, in alle betekenissen die eraan zijn te onderscheiden, zijn gaan cirkelen.

Een actieve bevolking

Nog tot in de jaren 1970 wordt het begrip ‘criminaliteit’ vooral in verband gebracht met (*public*) *safety*, dat wil zeggen: de handhaving van klassieke (ook wel genoemd *commune*) delicten als diefstal, vernieling, verduistering en oplichting, vrijheidsberoving en mishandeling. De nadruk ligt daarbij op machtsuitoefening uit ‘naam van de wet’. Dit betekent dat wetshandhaving geen ander doel heeft dan het afdwingen van de maatschappelijke orde aan de wettelijke orde. Meer bepaald valt de openbare orde zo nagenoeg samen met de wettelijke orde. Na de jaren 1970 komt criminaliteit steeds meer in het centrum van de aandacht. De toenomen aandacht voor criminaliteit lijkt op zichzelf legitiem als je kijkt naar de vermindering van het vertrouwen van de burger in de overheid, het verder afnemen van sociale controle en de sterke criminaliteitsstijging van 130.000 in 1960 tot ruim een miljoen geregistreerde misdrijven aan het einde van de jaren 1990. Gelijktijdig krijgt criminaliteit een veel bredere inbedding. Voor de draagwijdte van deze ontwikkeling wordt in de literatuur (vgl. Boutellier en Van Stokkom 1995) verwezen naar het beleidsplan van de overheid *Samenleving en criminaliteit* uit 1985, waarin het criminaliteitsvraagstuk voor het eerst wordt geduid in termen van veiligheidsbeleving en geïntegreerd bestuurlijk optreden.

Opmerkelijk is echter dat in 1977 de Nederlandse politie al komt met het rapport *Politie in verandering* waarin ze zich tot doel stelt

‘een mede in het bestuurlijke en justitiële functioneren geïntegreerde bijdrage te leveren ten behoeve van de samenleving, in de vorm van sociale beheersing, die niet slechts bijdraagt tot bescherming van de maatschappelijke verworvenheden, doch evenzeer de condities schept voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de essentiële waarden in onze democratie’ (1977, 53).

In hetzelfde rapport wordt gesproken van een streven ‘naar optimale integratie in de gemeenschap waarin de politiezorg wordt uitgeoefend’ (idem, 55). Daarmee wil de politie aangeven dat ze meer wil doen dan alleen ordehandhaving. Ook wil ze zich bezig houden met het welzijn van de burgers en de samenleving. De bevordering van het welzijn moet

gebeuren op basis van een wederzijds ‘kennen en gekend worden’ (idem, 54). Dit betekent dat het politieapparaat zowel nauw contact met de bevolking moet onderhouden als met haar een permanente en persoonlijke relatie dient te ontwikkelen. Niet meer boven de samenleving, maar als een partij tussen andere partijen, ontstaat zo een maatschappelijk geïntegreerde politie die over ‘sociale informatie’ gaat beschikken en haar optreden kan afstemmen met de behoeften en opvattingen van de verschillende gemeenschappen in de maatschappij (idem, 55 en 58).

Zoals gezegd, een kleine tien jaar nadat de politie vanuit haar professionele positie een pleidooi houdt de criminaliteitsaanpak te verruimen tot een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid (die dus niet alleen voor rekening komt van de politie), wordt in *Samenleving en criminaliteit* het vraagstuk van criminaliteit in verband gebracht met de ‘mobilisering van individuele burgers en maatschappelijke organisaties, waaronder de lokale overheden en het bedrijfsleven’ (Tweede Kamer 1985, 37 en 103). Om meer samenhang in de aanpak te krijgen wordt gesproken van ‘integrale veiligheid’. De nieuwe terminologie is opvallend omdat (on)veiligheid meer omvat dan criminaliteit alleen. Onveiligheid kan worden veroorzaakt door relatief kleine gebeurtenissen en handelingen zoals lawaai, asociaal gedrag en verkeersongevallen, maar ook door armoede, terrorisme, aantastingen van de gezondheid en het milieu. Dit wijst erop dat strafbaarstelling niet alleen steeds meer te maken heeft met overlastgevend gedrag, maar ook met (*global*) *security*. Dit laatste blijkt ook uit de dubbele betekenis van de term ‘integraal’. In de eerste plaats wordt veiligheid niet alleen in repressieve termen gedefinieerd. Er komt meer aandacht voor zowel een preventieve aanpak als voor de nazorg in de vorm van slachtofferzorg en de afwikkeling van schadeclaims. In de tweede plaats worden verschillende delen van de samenleving en beleidsterreinen binnen de veiligheidszorg bijeengebracht, zoals criminaliteit, verkeersveiligheid, milieuveiligheid, terrorisme- en rampenbestrijding.

Traditioneel richtte de criminaliteitsaanpak zich op de overtreder. Een van de meest opvallende aspecten in *Samenleving en criminaliteit* is dat niet alleen de individuele misdadiger of de criminele groepering tot object van een criminele politiek wordt gemaakt. Diezelfde veiligheidspolitiek blijkt slechts te kunnen functioneren wanneer, zo is in het beleidsplan te

lezen, de ‘gehele bevolking tot doelgroep wordt gekozen’ (Tweede Kamer 1985, 36). De bevolking wordt dus bij uitstek het middel om te interveniëren in de veiligheidspolitiek. Ze wordt een doel en instrument van besturen tegelijk. Het is een bekende strategie. De beste manier om het vertrouwen van de bevolking te winnen – dat begin jaren 1970 met voortschrijdende processen van democratisering en individualisering steeds verder afnam – is ze te vragen wat te doen. Nu liet Foucault in *La volonté de savoir* al zien dat het begrip ‘bevolking’ sinds de achttiende eeuw meer is gaan omvatten dan de traditionele betekenis van ‘het volk’, ‘de onderdanen’ of ‘het aantal inwoners in verhouding tot het bewoonbare oppervlak’ (1976, 183). Voor een juist begrip wordt de bevolking meer en meer gezien als een verzameling individuen waartussen verhoudingen van samenleven bestaan en die uit dien hoofde een eigensoortige werkelijkheid vormen, met eigen karakteristieken en behoeften. Niet alleen bezit de bevolking een sterftecijfer en een groeipercentage, maar dankzij het succes van de statistiek wordt ook ontdekt dat ze een criminaliteitscijfer heeft. Aangezien het probleem van de criminaliteit dus de gehele samenleving raakt, richt de blik van de veiligheidspolitiek zich in toenemende mate op dit collectieve subject. Niet alleen gaat het daarbij om het controleerbaar maken van de bevolking zelf, maar ook om het betrekken van de bevolking in het beleid van politie en justitie.

Een praktisch gevolg is dat de handhaving van de rechtsorde geen exclusieve taak meer is van overheid en justitie. De verantwoordelijkheid moet worden gedeeld met een maatschappelijk middenveld. Ook ouders, scholen, jeugdcentra, buurtbewoners, woningcorporaties, lokale overheden en andere organisaties worden gemobiliseerd. Het gaat hierbij om een netwerk van functioneel toezicht, ‘een geleidelijke herinvoering of invoering van een adequaat niveau van persoons- of functiegebonden toezicht op alle gebieden van de samenleving waar veel delicten worden gepleegd’ (Tweede Kamer 1985, 36). Recentelijk is dat gegeven verder uitgewerkt in het politierapport *Tegenhouden troef* (Politie 2003; 2004). Kort gezegd komt het begrip ‘tegenhouden’ neer op het beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden zodat criminaliteit wordt voorkomen of vroegtijdig wordt beëindigd. Op betrekkelijk eenvoudige wijze kunnen bijvoorbeeld maatregelen worden genomen die tot doel hebben een onzekere toekomst te voorkomen (*certainty*), zoals het plaatsen van chips of sensoren

in diefstalgevoelige goederen als laptops, gsm's en auto's. Over de volle breedte van de samenleving, van onderwijs tot ruimtelijke ordening, van horeca tot werkgelegenheidsbeleid, zo staat in *Tegenhouden troef* en in *Politie in ontwikkeling* (2005, 12) te lezen, moet dit plaatsvinden.⁸

Samengevat, het beroep op 'lokale partners' (vgl. Terpstra en Kouwenhoven 2004) leidt tot een versterking van de algemene criminaliteitsbestrijding doordat staatsaken op het gebied van de aanpak van criminaliteit worden overgenomen door of gedeeld met private belangen. Om dit toezicht te laten functioneren worden er structurele koppelingen aangebracht tussen verschillende digitale 'archiefsystemen' (vgl. Schinkel 2009). De private sfeer dringt daarmee het publieke domein binnen (zoals het publieke domein eerst de private sfeer binnendrong). Een dergelijke vervlechting van staat en maatschappij maakt de klassieke wijze van denken over politiek ondoorzichtig. Nu waren staat en maatschappij altijd al sterker met elkaar verbonden dan in klassieke liberale discussies werd erkend, maar de securisering van de samenleving leidt ertoe dat de scheiding zelf tussen publiek en privaat steeds minder scherp is te trekken. Voor de veiligheidszorg leidt dit tot een uitermate complexe organisatie en uitvoering, die verschillende nieuwe vragen oproept. Hoe kan bijvoorbeeld de balans worden gevonden tussen horizontalisering en de democratische verdeling van veiligheidszorg? Oftewel, hoe kan worden gezorgd dat alle belangen van mensen (blank, zwart, arm, rijk, jong en oud) daarin worden meegenomen? Hoe kan de democratische controle worden ingericht op de veelheid aan nieuwe actoren en partijen die deel uitmaken van de veiligheidszorg? En, misschien nog wel interessanter, in hoeverre leiden de samenwerkingsverbanden tot allerlei nieuwe normeringen en straffen?

Quasistrafrecht

In zijn analyse van de invulling van de bestuurlijkheid laat Foucault een element buiten beschouwing. Hij wijst op het groeiende veld van politieke praktijken en economische onderzoeken met betrekking tot problemen van de voortplanting, de levensduur, volksgezondheid, huisvesting en mi-

gratie en spreekt daarbij van de wijze waarop het menselijk lichaam wordt ingevoegd in een uiterst complex verloop van weten en macht, maar besteedt – opvallend genoeg – weinig aandacht aan het feit dat het hier verder gaat dan alleen een passieve integratie in de securiteitstechnieken die het dagelijks leven gaan besturen. Foucault opent met andere woorden zijn diagnose van de moderniteit met het samen opgaan van disciplinerende en securiteitsmechanismen, maar het feit dat binnen die algemene problematiek het niet alleen gaat om het controleerbaar maken van het individu en de bevolking zelf, maar ook om een actief verlangen van diezelfde bevolking om betrokken te worden in het overheidsbestuur, en in het bijzonder in het securiteitsvraagstuk, ontsnapt aan zijn aandacht. Zo wordt wel duidelijk dat de opkomst van het concept 'bevolking' als een levend lichaam tot concrete aanpassingen leidt in het bestuur van de samenleving, maar het blijft bijvoorbeeld duister tot welke nieuwe normeringen en straffen het verlangen van de bevolking zelf leidt.

In samenhang met de groeiende aandacht voor het criminaliteitsprobleem zijn bepaalde delen van de bevolking (burgers, ondernemers etc.) zelf het initiatief gaan nemen om de sociale controle te vergroten (zie bijv. Scholte 2008). Dit gebeurt onder meer door lokale convenanten of protocollen af te sluiten met de overheid met als doel het criminaliteitsniveau af te laten nemen. Crawford (2003) noemt dit 'contractuele bestuurlijkheid'. Enerzijds kenmerken deze contracten zich door een systeem van wederkerigheid of gemeenschappelijkheid omdat afspraken worden gemaakt over wat partijen doen en niet doen en het gebruik dat ze maken van de door hen gecreëerde middelen. En anderzijds sluiten ze volgens Crawford aan bij het verlangen de onzekerheid van de toekomst te beteugelen door allerlei maatregelen in te voeren om verondersteld toekomstig gedrag te voorkomen. Ogenscheinlijk schuilt in deze contractuele band dus niets anders dan een verdergaande regulering van sociale interacties. In werkelijkheid wordt er naast het strafrecht een nieuw instrumentarium gecreëerd om greep te houden op de openbare en morele orde van de samenleving. Om dit aspect van securisering meer reliëf te geven, sta ik wat uitgebreider stil bij de eerdergenoemde samenwerking tussen winkeliers, gemeente, politie en Openbaar Ministerie om overlastgevend gedrag in de binnenstad te voorkomen, ook wel Collectieve Winkelontzegging (CWO) genoemd.

Opvallend aan de CWO-maatregel is dat het een uitvinding van ondernemers zelf is. De CWO is een ontzegging die niet alleen geldt in de onderneming waar deze is opgelegd, maar in alle bij de maatregel aangesloten ondernemingen. De ontzegging is mogelijk op grond van regels die ter plaatse gelden. Een strafrechtelijke verdenking in de betekenis van een 'redelijk vermoeden van schuld' is hiervoor niet vereist. Om officieel een ontzegging op te kunnen leggen moet het CWO-formulier worden ondertekend door één getuige en door degene die in overtreding was. Weigert een overtreder het formulier te tekenen, dan mag een tweede getuige tekenen, waardoor het document alsnog geldig wordt. Je kan dus zeggen dat door winkeliers gebruik wordt gemaakt van klassieke machtsmiddelen als de aanhouding van een overtreder en de uitsluiting van een persoon tot de deelnemende winkels. Daarbij gaat het om traditionele delicten als diefstal, oplichting, belediging, bedreiging en vernieling. Deze delicten zijn van oudsher opgenomen in het wetboek van strafrecht. De bevoegdheden van de CWO zijn echter niet vastgelegd in het wetboek, maar in convenanten of protocollen die plaatselijk worden afgesloten tussen deelnemende partijen. De primaire waarheidsvinding vindt daarnaast plaats buiten politie en justitie om, namelijk door particulieren, grootschalige winkelketens en private beveiligers. Om die reden is de rechtsbescherming geregeld via een klachtprocedure, een regeling die niet alleen minder waarborgen voor de overtreder biedt dan het gewone strafrecht, maar ook van de overtreder vraagt zelf stappen te ondernemen om zijn gelijk te halen. Onder het strafrecht komt de zaak namelijk door stilzitten van de overtreder vanzelf voor een onafhankelijke rechter. Bovendien wordt in het strafrecht meer rekening gehouden met de persoon van de overtreder en moet in de tenlastelegging worden beschreven welke handeling precies is verricht om als strafbaar feit aangemerkt te kunnen worden. Bij het opleggen van een CWO kan echter worden volstaan met een categorisering van het gedrag, waarbij de feitelijke gedraging achterwege wordt gelaten. De overtreder moet schriftelijk bij het bestuur van de ondernemersvereniging een klacht indienen tegen het feit dat hem een CWO of waarschuwing is opgelegd. In die zin zou je kunnen spreken van een 'afdalende rechtsbescherming'.

Omdat deze verschillen verder lijken te gaan dan de overeenkomsten met het klassieke strafrecht zou ik hier willen spreken van een 'quasistrafrecht'

(vgl. Schuilenburg en Van Calster 2009).⁹ Quasistrafrecht functioneert niet volledig buiten het gewone of klassieke strafrecht om. In zekere zin functioneert het juist binnen het regime van het strafrecht omdat zijn uitoefening een systeem veronderstelt waarin politie en Openbaar Ministerie deelnemen en hun goedkeuring hebben verleend. Kortom, hoewel de invloedssfeer van het strafrecht (strafmaat, aantal delicten, ruimer en strenger politieoptreden) de laatste twintig jaar onmiskenbaar sterk is toegenomen (vgl. Wacquant 2006), moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat er zich een heel nieuw instrument aandient om normen te bevestigen en mensen uit te sluiten van bepaalde voorzieningen en gebieden. Het quasistrafrecht kan daarom ook niet helemaal los worden gezien van de traditionele manier van vervolgen zoals dat door politie en justitie gebeurt. In die zin is het eerder een toevoeging in plaats van een vervanging van de manier van overlast aanpakken door het klassieke strafrecht. Voor zover het quasistrafrecht ten opzichte van het strafrecht een betekenisuitbreiding en fixatie aanbrengt, lijkt het dan ook, om een term van de Franse filosoof Derrida te gebruiken, een 'supplément' te vervullen. Supplément is afgeleid van het werkwoord *suppléer* dat zowel aanvullen als vervangen betekent. Volgens Derrida (1994, 44) is een supplément niet zomaar een willekeurig toevoegsel, maar een noodzakelijke aanvulling op een reeds bestaande realiteit of juridische sfeer.

Hier bezien heeft het supplément geen neutrale betekenis, in de zin dat het voor de overtreder louter blijft bij het geldende Nederlandse strafrecht. In de kern wordt de beschermende functie van het strafrecht aangetast zoals deze tijdens de verlichting is uitgewerkt in de hervormingsfilosofie van denkers als Montesquieu en Beccaria, respectievelijk in het juridiseren van de macht in de triasleer en in de theorie van het sociale contract (vgl. Foaqué en 't Hart 1990). Immers, voor dezelfde type delicten wordt een ander juridisch traject (met minder rechtswaarborgen) voor de overtreder van kracht, namelijk: een schriftelijke klacht bij de ondernemersvereniging. Het samen opgaan van het quasistrafrecht en het strafrecht maakt zo de rechtsbescherming kwetsbaar die aan het klassieke strafrecht is verbonden doordat de beschermende aanspraken van het strafrecht geïnstrumentaliseerd worden in de handen van één centrale en ondeelbare soevereine instantie: de winkeliers. Vanuit dit perspectief is niet het gevaar dat de introductie van het quasistrafrecht mee zou werken

aan het nog verder reguleren of besturen van de sociale orde, maar dat het steeds meer gaat functioneren als een perfectionering van het strafrecht. De uiterste consequentie is dan dat het strafrecht verdwijnt in het quasi-strafrecht en dat daarmee iedere bemiddeling tussen een concrete machtsuitoefening en de sociale ordening is verdwenen.

Waar zorg handhaving ontmoet

Het is tijd om een balans op te maken. Het behoeft weinig toelichting dat de securisering van de samenleving voor een belangrijk deel in het teken staat van de omgang met criminaliteit. Criminaliteit is een van de meest centrale referentiepunten om het handelen in de samenleving richting te geven. Omdat criminaliteit te belangrijk is om over te laten aan slechts de politie, wordt de aanpak ervan niet langer gezien als een zaak van het strafrechtelijk apparaat alleen. Ook scholen, burgers, vrijwilligers, lokaal bestuur en winkeliers voor wie de aanpak van criminaliteit vaak slechts een afgeleide functie is, zijn verantwoordelijk geworden. De veronderstelling dat er een kloof is tussen een sociale en een politieke ruimte is daarmee te oppervlakkig. Sterker nog, ze wordt tegenstrijdig als blijkt dat er sprake is van een vervaging van allerlei gebieden omdat publieke en private partijen niet langer om elkaar heen kunnen, maar steeds afhankelijker van elkaar worden. Dit past binnen een algemene trend van 'horizontalisering' (vgl. Wood en Shearing 2007; 2009) waarbij er een verschuiving plaatsvindt van hiërarchisch bestuur (*government*) naar horizontaal bestuur (*governance*). In dit proces krijgt ook de staat een andere rol, namelijk van centrale opdrachtgever of uitvoerder naar die van regiehouder of 'anker' (Loader en Walker 2006) in de veiligheidszorg.

De vervlechting van deze verschillende domeinen is bestuurskundig interessant, maar opvallender is het feit dat na de jaren 1980 de beschreven kenmerken van zorg (preventie, bevolking, normering en risico) óók de centrale inzet worden van de strafwetgeving en het justitiële beleid. Ik beperk me hier tot enkele aansprekende voorbeelden. Op basis van een op hun verleden en persoonlijke kenmerken gemaakte taxatie van hun toekomstige criminele gedrag worden veroordeelden met een grote

statistische kans op recidive steeds meer selectief opgesloten en met het oog op de beveiliging van de maatschappij uit diezelfde maatschappij verwijderd. Dit houdt in dat er niet wordt gestraft op basis van wat ze reeds gedaan hebben, en zelfs niet op basis van wat zij nog gaan doen, maar alleen, zo zeggen Nieuwbeerta en Blokland (vgl. 2006), op basis van wat statistisch verwacht kan worden wat een 'gemiddelde' dader met gelijke omstandigheden zal gaan doen. Zo worden in het kader van de ISD-maatregel (Inrichting voor Stelselmatige Daders) veelplegers gescreend op hun criminogene factoren en wordt er gekeken welke strafrechtelijke interventies tijdens de ten uitvoerlegging van de maatregel geboden zijn (vgl. Boone en Moerings 2007). Meer in het algemeen werkt justitie met statistische technieken waarbij een meer directe relatie wordt gelegd tussen interventies en afgebakende risicopopulaties om specifieke risico's weg te nemen en problemen te voorkomen. In zekere zin doen deze ontwikkelingen de strafwetgeving en het justitiële beleid aansluiten bij de eerder beschreven kenmerken van de bestrijding van de ziekte 'de pokken' en meer in het algemeen bij een zorgende functie die zich vanaf de negentiende eeuw richt op de condities waaronder mensen leven en de omgeving (*milieu*) (vgl. Foucault STP, 22) waarin ze dat doen. Dit roept de vraag op waarom het denken in termen van preventie en risico's pas zo laat doordringt in het justitiële beleid.¹⁰ Anders gezegd, waarom komt dit beleid ruim een eeuw later in het teken te staan van preventie en het gebruik van risicoprofielen, risico-inschattingen en het onderscheid tussen *gooden bad risks*?

Twee processen spelen een hoofdrol in deze ontwikkeling. Allereerst heb ik al gewezen op het feit dat in Nederland sinds de jaren 1980 een sterke stijging van criminaliteit, zowel in kwantiteit als in ernst, is waar te nemen. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat de grootste stijging van de criminaliteit plaatsvindt tussen 1975 en 1985. Garland (2001) spreekt van een *high crime culture*, een samenleving waarin criminaliteit een volstrekt normaal verschijnsel is dat past in het leven van alledag. Boutellier heeft het over een 'reële behoefte aan veiligheid' die gegrondvest is in 'reële bedreigingen en in een moreel onbehagen' (2002, 4). De opvatting van het strafrecht als ultimum-remedium kan daarom steeds moeilijker worden volgehouden en raakt verder op de achtergrond. De enorme toename van het aantal strafbaarstellingen op

allerlei terreinen en de uitbreiding van bevoegdheden op het gebied van de opsporing geven het bereik van het strafrecht een voorheen ongeken- de uitbreiding. Ten tweede wordt na de jaren 1980 de effectiviteit van de strafrechtelijke sanctie en het juridische systeem als te beperkt be- schouwd, zowel in termen van afschrikking van daders als in het behalen van de zelf geformuleerde doelstellingen met betrekking tot het vermin- deren van criminaliteit. Het gevolg is dat preventie steeds meer een centrale rol gaat vervullen in het justitiële optreden. Nu zou je kunnen zeggen dat preventie voor de politie niets bijzonders is. Uit de geschriften van politiecommissaris Patrick Colquhoun (1745–1820) blijkt dat de politie vanaf het begin van de negentiende eeuw al sterk gericht was op het voorkomen van criminaliteit. In *A treatise on the police of the metropolis* schrijft Colquhoun dat de essentie van de politie ‘het voorkomen van misdaad en zware overtredingen is’ (1806, 16). Om preventie de basis van criminaliteitsbestrijding te laten zijn, was het volgens Sir Robert Peel, verantwoordelijk voor de oprichting van de Londense *Metropolitan Police* in 1829, noodzakelijk dat de politie goede relaties onderhield met de bevolking en met regelmaat de wijken inging om de veiligheid te waarborgen (vgl. Reiner 1985, 14). *Politie in verandering* (1977) vormde de blauwdruk in Nederland voor een sociaal bewuste politie die condities wilde creëren voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing. Het punt is echter niet dat preventie op zich nieuw is, maar wel dat de focus van het justitiële beleid minder te maken heeft met het achteraf en op basis van exclusieve verantwoordelijkheid beschermen van leven en eigendom. In plaats daarvan heeft het meer tot doel misdaad te voorko- men en angst voor criminaliteit te verminderen.

De spectaculaire wending in de strafwetgeving en het justitiële beleid sinds de jaren 1980 maakt dat op grond van securiteitstechnieken het toene- mend mogelijk is relaties te leggen tussen gezondheid en criminaliteits- risico’s. In dat opzicht komen de functies van zorg en handhaving verregaand in een relatie van wederzijdse immanentie tot elkaar te staan. Daarbij kan je je moeilijk aan de indruk onttrekken dat het nominale onderscheid tussen de zorgfunctie en de politieke functie weliswaar nog bestaat, maar op veel terreinen reël weinig effecten meer sorteert. Dat wordt fraai geïllustreerd in het geval van de Rotterdamse interventie- teams. De aandacht van deze teams is gericht op een combinatie van zorg

en controle (vgl. Van den Berg 2008). Hoewel de teams sinds 2001 qua samenstelling vaak zijn veranderd, wordt de kern gevormd door de (deel)gemeente, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dienst Steden- bouw en Volkshuisvesting en de politie. Door middel van het afleggen van aan- en onaangekondigde huisbezoeken komen de teams naar de bewo- ners toe. Dit is gebaseerd op het concept van ‘outreaching werken’ dat afkomstig is uit de maatschappelijke zorgverlening. De idee is dat hulpverleners niet afwachten totdat mensen met hun problemen komen bij hulpverleningsinstanties. Hulpverleners moeten achter hun bureaus vandaan komen en cliënten in hun eigen leefomgeving opzoeken. Drie categorieën van bewoners krijgen met de interventieteams te maken. In de eerste plaats nieuwe cliënten van de sociale dienst of mensen die zich hebben ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. In de tweede plaats mensen die wonen in zogenaamde ‘hotspotgebieden’; gebieden waar veel overlast, armoede en criminaliteit is. En in de derde plaats men- sen waarvan een melding is binnengekomen bij de politie of gemeente over bijvoorbeeld overlast door muziek of drugsgebruik. Eenmaal in de woning worden vijf verschillende leefvelden met de bewoner doorgeno- men: wonen, werk en inkomen, gezondheid en hulpverlening, scholing en veiligheid. Nu is een dergelijk beleid meer dan begrijpelijk voor steden die te maken hebben met grote sociale problemen, maar de gevaren van dit beleid zijn al even evident.

Immers, niet alleen lijkt in het proces van securisering het onderscheid ‘strafrecht en quasistrafrecht’ te verdwijnen, ook de lijn tussen ‘zorg en criminaliteit’ wordt dunner. De grotere nadruk op veiligheid en zekerheid leidt in dit verband tot de situatie dat zorg alleen nog maar een criminele betekenis krijgt. Dat betekent dat de zorgfunctie niet meer dan een afge- leide wordt van een criminaliteitsaanpak. Het is verworpen tot één van de instrumenten om meer veiligheid en zekerheid te creëren. Het verschil tussen ‘zorg’ en ‘criminaliteit’ is echter groter en principiëler dan de termen zelf suggereren. Want wil men nu de sociale situatie van pro- bleemgezinnen op lange termijn aanpakken door hen meer kansen te bieden en hun levensomstandigheden te verbeteren? Of streeft men slechts kortetermijnsucces na door hardhandig de criminaliteit in be- paalde wijken te bestrijden? Domineert de laatste lijn, dan is het effect een nog vroegtijdiger inzetten van methoden en technieken van opsporing en

een toename van het aantal controles uit naam van zorg zonder dat een rechter hier toezicht op heeft. Opsporingsonderzoeken breiden zich zo uit tot personen die zelf niet onder verdenking staan, zonder dat deze personen er zelf weet van hebben. De instrumentele uitoefening van deze ‘informele’ of ‘proactieve’ handhaving heeft vergaande consequenties voor de vrijheidssfeer van burgers, aangezien bij al deze wijzigingen de formele strafrechtelijke werkelijkheid nauwelijks lijkt mee veranderd. In dat opzicht wordt óók het onderscheid tussen burger en verdachte steeds minder scherp. Iedereen is een ‘risicoburger’ (vgl. Schuilenburg 2008a) geworden.

Besluit

Met de herschrijving van Foucaults colleges *Sécurité, territoire, population* en *Naissance de la biopolitique* tot het proces van securisering heb ik drie bruggen proberen te slaan. De eerste brug loopt van medische of gezondheidsregimes naar andere risico's met betrekking tot het leven en de levensomstandigheden van mensen, zoals overlast en criminaliteit. Was de bestrijding van de pokken in oorsprong een medisch vraagstuk, het wordt als het ware gegeneraliseerd doordat haar denkkader wordt verplaatst naar een veelomvattende manier van ‘besturen van mensen’. Weliswaar is de criminaliteitsaanpak sinds de jaren 1980 minder gericht op resocialisatie en de klinische behandeling van de dader, de verruiming in de thematisering van menselijk gedrag impliceert dat het criminaliteitsprobleem feitelijk wel wordt ingeschreven in een medisch vertoog van preventie, zekerheid, normering en risico. De tweede brug is die tussen securiteit en bestuur. In ruil voor veiligheid en zekerheid draagt de staat haar macht gedeeltelijk over aan andere actoren. Vooral de bevolking (in de brede betekenis van een maatschappelijk middenveld) wordt ingezet om het veiligheidsvraagstuk mee te besturen. In het voetspoor van Foucaults analyse kan de bevolking zo worden begrepen als het nieuwe en actieve correlaat van een securiteitsdenken. De derde overbrugging vindt plaats tussen securiteit en quasistrafrecht. Het quasistrafrecht is een aanvulling op het wettelijke instrumentarium, zoals dat is neergelegd in het strafrecht. Zo zijn in het quasistrafrecht de regels niet vastgelegd in

een universele wet die a priori alle gevallen en situaties regelt en is het onderzoek naar overtredingen niet opgedragen aan publieke instanties als politie en justitie. Daarbij is de overtreder overgeleverd aan een klachtprocedure die minder rechtswaARBorgen biedt dan het gewone strafrecht.

Het zijn deze drie overbruggingen die tot nadenken stemmen, nu over het geheel genomen de securisering van de samenleving leidt tot het verdwijnen van de verschillen tussen het publieke en private. Er is geen sprake van een eenvoudige keuze vóór of tegen deze ontwikkeling. Publiek en privaat zijn dermate verstrengeld geraakt dat het weinig zin heeft voor een van beide te kiezen als alternatief voor een betere toekomst. In dat opzicht zijn we beland in de onbegrensde ruimte van het midden dat alles en iedereen verandert in hybriden.

Marc Schuilenburg doceert aan de vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam en is auteur van artikelen over veiligheid, filosofie en populaire cultuur. Hij publiceert veelvuldig in zowel nationale als internationale wetenschappelijke tijdschriften. Eerder (co-)publiceerde hij *Mediapolis. Populaire cultuur en de stad* (010-Publishers 2007) en het *Deleuze compendium* (Boom 2009). Zie ook: www.marcschuilenburg.nl. Contact: m.schuilenburg@rechten.vu.nl

Literatuur

Bacon, F. (2001) *Essays, civil and moral*. New York: Bartleby.com.

Bauman, Z. (1999) *In search of politics*. Stanford: Stanford University Press.

Bauman, Z. (2000) *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.

Bayley, D.H. en C.D. Shearing (2001) *The new structure of policing. Description, conceptualization, and research agenda*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

Berg, M. van den (2008) 'Boeventuig of vernieuwers? Rotterdamse interventieteams zetten rechtvaardigheid op het spel'. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken* 1-2, 8-12.

Boone, M. en M. Moerings (2007) 'De cellenexplosie. Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs'. *Justitiële verkenningen*, 9-30.

Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boutellier, H. en B. van Stokkom (1995) 'Consumptie van veiligheid; van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat'. *Justitiële verkenningen* 5, 96-112.

Burchell, G. e.a. (red.) (1991) *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.

Buruma, Y. (2005) *De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*. De Haag: Boom Juridische uitgevers.

Colquhoun, P. (1806) *A treatise on the police of the metropolis*. Londen: printed for J. Mawman.

Crawford, A. (2003) "'Contractual governance" of deviant behavior'. *Journal of Law and Society* 30 (4), 479-505.

Deleuze, G. (1988) *Foucault*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Derrida, J. (1994) *Kracht van wet. Het 'mystieke fundament van het gezag'*. Kampen: Agora.

Ericson, R. (2007) *Crime in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.

Ewald, F. (1986) *L'Etat providence*. Parijs: Grasset.

Feely, M. en J. Simon (1992) 'The new penology. Notes on emerging strategy of corrections and its implications'. *Criminology* 30 (4), 449-474.

Feely, M. en J. Simon (1994) 'Actuarial justice. The emerging new criminal law'. In: D. Nelken (red.) *The futures of criminology*. Londen: Sage, 173-201.

Folter, R. de (1987) *Normaal en abnormaal. Enkele beschouwingen over het probleem van de normaliteit in het denken van Husserl, Schütz en Foucault*. Groningen: Historische Uitgeverij.

Foqué, R. en A.C. 't Hart (1990) *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*. Gouda: Quint/Kluwer Rechtswetenschappen.

Foucault, M. (1975) *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Parijs: Gallimard.

Foucault, M. (1976) *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*. Parijs: Gallimard.

Foucault, M. (1980) *Power/knowledge. Selected interviews & other writings 1972-1977* (red. C. Gordon). New York: Pantheon Books.

Foucault, M. (1983) 'The subject and power'. In: L.H. Dreyfus en P. Rabinow *Michel Foucault. Beyond structuralism and hermeneutics. With an afterword by Michel Foucault*. Chicago: The University of Chicago Press, 208-226.

Foucault, M. (2000) *Michel Foucault. Power* (red. J.D. Faubion). New York: The New Press.

Foucault, M. (2003) *Abnormal. Lectures at the Collège de France 1974-1975*. New York: Picador.

Foucault, M. (2004) *Breekbare vrijheid. Teksten & interviews*. Amsterdam: Boom/Parrèsia.

Foucault, M. (2008) *The birth of biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978-1979*. New York: Palgrave MacMillan.

Foucault, M. (2009) *Security, territory, population. Lectures at the Collège de France 1977-1978*. New York: Picador.

Garland, D. (1996) 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society'. *British Journal of Criminology* 3, 445-471.

Garland, D. (2001) *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: Chicago University Press.

Hobbes, T. (1651 [2002]) *Leviathan*. Amsterdam: Boom.

Johnston, L. en C. Shearing (2003) *Governing security. Explorations in policing and justice*. Londen: Routledge.

Jones, T. en T. Newborn (2006) *Plural policing. A comparative perspective*. Londen: Routledge.

Loader, I. en N. Walker (2006) 'Necessary virtues. The legitimate place of the state in the production of security'. In: J. Wood en B. Dupont (red.) *Democracy, society and the governance of security*. New York: Cambridge, 165-195.

Machiavelli (1513 [1995]) *De heerser*. Amsterdam: Athenaeum.

Mazerolle, L. en J. Ransley (2005) *Third party policing*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nieuwbeerta, P. en A. Blokland (2006) 'Voorspellen van criminele carrières is moeilijk. Zeker waar het de verre toekomst betreft'. *Tijdschrift voor Criminologie* 4, 391-377.

O'Malley, P. (1996) 'Risk and responsibility'. In: A. Barry, T. Osborne en N. Rose (red.), *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Londen: University College London Press.

O'Malley, P. en S. Hutchinson (2007) 'Reinventing prevention. Why did 'crime prevention' develop so late?' *British Journal of Criminology* 47, 373-389.

Politie (1977) *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Politie (2003) *Tegenhouden troef. Een nadere verkenning van tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*. Projectgroep opsporing.

Politie (2004) *Tegenhouden als nieuw paradigma voor de politie?* DSP-groep, Amsterdam.

Politie (2005) *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.

Pols, R. (1997) 'Pokken'. *Trouw* (22 oktober), www.trouw.nl/krantenarchief/1997/10/22/2560843/POKKEN.html (laatst bezocht: 10 november 2009).

Reiner, R. (1985) *The politics of the police*. Brighton: Wheatsheaf Books.

Rose, N. (1999) *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schinkel, W. (2009) 'De nieuwe preventie. Actuariële archiefsystemen en de nieuwe technologie van de veiligheid'. *Krisis* 2, 1-21.

Scholte, R. (2008) 'Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten'. In: H. Boutellier en R. Van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Meppel: Boom Juridische uitgevers, 223-241.

Schuilenburg, M. (2008) 'De paradox van het voorzorgsbeginsel. Over "unk-unk" en uitsluiting'. In: D. Siegel, F. van Gemert en F. Bovenkerk (red.) *Culturele criminologie*. Den Haag: Boom Juridisch uitgevers, 53-63.

Schuilenburg, M. (2008a) 'Een gecontroleerde vrijheid. Neoliberalisme, veiligheid en verzekeringen'. In: R. Brouwer en T. Bakker (red.) *Liberticide. Kritische reflecties op het neoliberalisme*. Utrecht: IJzer, 74-92.

Schuilenburg, M. en P. Van Calster (2009) 'De Collectieve Winkelontzegging. Een antwoord van willekeur op overlast'. In: H. Boutellier e.a. (red.) *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Amsterdam: Van Genneep, 137-155.

Senellart, M. (2009) 'Course context'. In: *Security, territory, population. Lectures at the Collège de France 1977-1978*. New York: Picador, 369-401.

Simon, J. (2007) *Governing through crime. How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford: Oxford University Press.

Slama, A.G. (2003) *L'angélisme exterminateur. Essai sur l'ordre moral contemporain*. Parijs: Grasset.

Swaaningen, R. van (1996) 'Justitie als verzekeringsmaatschappij. "Actuarial justice" in Nederland'. *Justitiële verkenningen* 5, 80-97.

Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.

Tweede Kamer (1985) *Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren, vergaderjaar 1984-1985*, 18995, nrs. 1-2.

Wacquant, L. (2006) *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Berchem: Epo.

Wesselink, L., M. Schuilenburg en P. Van Calster (2009) 'De Collectieve Winkelontzegging'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 1, 6-19.

Wood, J. en B. Dupont (red.) (2006) *Democracy, society, and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press

Wood, J. en C.D. Shearing (2007) *Imagining security*. Devon: Willan Publishing.

Wood, J. en C.D. Shearing (2009) 'De nodale politiefunctie'. *Justitiële verkenningen*, 1, 11-28.

Zuijlen, R.W. van (2008) *Veiligheid als opdracht. Een onderzoek naar veiligheid als fundamenteel recht en als positieve verplichting van de staat in het licht van de politietaak tot strafrechtelijke rechtshandhaving*. Nijmegen: Wolf Publishers.

 De Creative Commons Licentie is van toepassing op dit artikel (Naamsvermelding-Niet-commercieel 3.0). Zie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/nl> voor meer informatie.

¹ Ik gebruik hierna de afkorting BOP en STP ter verwijzing naar Foucault 2008 en 2009.

² Omdat de verschillende betekenissen van het Franse woord '*sécurité*' niet tot uiting komen in het Nederlandse 'veiligheid' – waaronder de algemene toestand (van personen en zaken) wordt verstaan van het beschermd zijn tegen aantastingen of gevaren – kies ik ervoor de term te vertalen als 'securiteit' om daarmee de gelaagdheid in stand te houden. In de paragraaf 'Een nieuwe machtsvorm' ga ik uitgebreid in op de verschillende betekenissen van het woord.

³ In *Surveiller et punir* laat Foucault zien dat het disciplinerende straffen zich richt op alles wat niet aan de norm beantwoordt met als doel de afwijking te beperken. Meer

specifiek heeft het straffen als belangrijkste kenmerken dat het ‘vergelijkt, differentieert, hiërarchisch ordent, homogeniseert of uitsluit’ (1975, 185).

⁴ In plaats van normering spreekt Foucault hier bij voorkeur van ‘normalisering’ (STP, 56-57 en 63) en van ‘normaliteit’ (2000, 377). Zie voor een uitgebreide behandeling van het vraagstuk van ‘de norm’: De Folter 1987.

⁵ François Ewald laat in *L'Etat providence* (1986) zien hoe sinds de negentiende eeuw een systeem van collectieve verzekeringen opkomt dat burgers moet beschermen tegen een onzekere toekomst en dat een belangrijke ordende rol in de samenleving gaat spelen. In de analyse van Ewald fungeert dit systeem als een nieuwe technologie om de samenleving te besturen.

⁶ Het college van 1 februari 1978 was al opgenomen in *The Foucault effect* (Burchell e.a. 1991, 87-104). In vergelijking tot de geupdate versie in *Sécurité, territoire, population* (vgl. STP, 101) blijkt hierin zowel een passage te hebben ontbroken als een deel te zijn toegevoegd dat niet staat op de audio-opnamen van het college of in het oorspronkelijke manuscript dat ten grondslag lag aan het college van Foucault.

⁷ Foucaults college van 1 februari 1978 over het vraagstuk ‘bestuurlijkheid’ leidde al eerder tot een nieuwe interesse in zijn werk, met name bij Angelsaksische auteurs als Nikolas Rose (1999) en Pat O'Malley (1996). Hetzelfde college vormt ook een belangrijk aangrijpingspunt voor het perspectief *nodal governance* van de criminologen Clifford Shearing en Jennifer Wood (2006, 2; 2007, 19, 27 en 147-148) wanneer ze spreken van ‘een verzameling van mogelijkheden om het gedrag van mensen te sturen’. Daarbij baseren ze zich losjes op de machtsanalyse van Foucault die, in de woorden van Wood en Shearing (2007, 9; 2009, 13), aantoont dat ‘macht, in plaats van gecentraliseerd te zijn, overall vandaan komt’. Opvallend is dat deze auteurs niet verwijzen naar de college-reeksen *Sécurité, territoire, population* en *Naissance de la biopolitique*. In tegenstelling tot auteurs als Rose en O'Malley konden zij namelijk wel beschikken over de postume uitgaven van Foucaults colleges aan het Collège de France.

⁸ In de operationalisering van het ‘tegenhouden’ wordt de betrokkenheid van private partijen op twee manieren ingedeeld: als leverancier en als afnemer. Als producent van producten en diensten moet het bedrijfsleven invulling geven aan zijn nieuwe

verantwoordelijkheid. Polisvoorwaarden kunnen daarbij een middel zijn, bijvoorbeeld premiekorting door verzekeraars bij het treffen van veiligheidsmaatregelen, zoals het Politiekeurmerk Veilig Wonen of het Keurmerk Veilig Ondernemen. Deze kortingen kunnen de bereidheid van burgers en ondernemers vergroten concrete maatregelen te treffen om criminaliteit tegen te houden. Een stap verder zou dan kunnen zijn dat het niet-deelnemen van ondernemers in erkende beveiligingsprojecten ertoe leidt dat verzekeringsmaatschappijen in geval van schade niet uitkeren (Politie 2004, 47 en 52).

⁹ Met betrekking tot de verhouding van discipline ten opzichte van het recht spreekt Foucault van een ‘contrarecht’ (1975, 224-225). Discipline schept volgens Foucault een ‘particuliere’ dwangverhouding tussen individuen die principieel verschilt van de contractuele verplichting. Zo kwalificeert het recht rechtssubjecten volgens universele normen, terwijl de discipline karakteriseert, classificeert en specialiseert. Hoe universeel de discipline ook is, zo schrijft Foucault (1975, 224), in haar mechanismen blijft ze een contrarecht.

¹⁰ O'Malley en Hutchinson (2007) wijzen in het artikel *Reinventing prevention. Why did 'crime prevention' develop so late?* op een andere geschiedenis van preventie en het denken in risico's. Zij laten zien hoe in de negentiende eeuw in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten al in deze termen werd gedacht bij de bestrijding van branden en het tegengaan van brandgevaar.